

実効的な権利保障の実現が課題 -- カンボジア（特集 アジアの障害者立法 -- 国連障害者権利条約への対応）

著者	四本 健二
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	181
ページ	12-15
発行年	2010-10
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004398

実効的な権利保障の実現が課題

—カンボジア—

四本 健二

●「障害者の権利法」が成立

カンボジアが長年にわたる内戦と孤立を克服して国際社会に復帰して約二〇年、ようやく国勢調査も全土で実施されるようになり、障害者の実態が明らかになりつつある。国際的には「障害者の権利条約」に署名し、国内法も整備されつつあるカンボジアの障害者を取り巻く状況はどうなっているのか、また今後の課題は何か、現地調査にもとづいて追った。

カンボジア人(クメール民族)のあいだでは仏教思想にもとづいて、障害は前世の悪行の罪果と考えられ、こうした発想は自ずと障害者に対する蔑みの温床となってきた。そのため二〇〇二年の国際障害者デー(二月三日)では、ナショナル・スローガンを「障害は、罪ではない」、「障害者は、動物ではない」とするなど、障害者に対する

する差別の是正が従来から課題となってきた。他方で、障害とは何か、という意識調査においてカンボジア人は、盲、聾、哑、四肢の欠損などのインペアメント自体を「障害」として認識しており、他方でカンボジア北東部ラタナキリ州における非仏教徒の山岳少数民族は、「障害(者)」を「野外で働いたり、結婚できない(者)」と捉えてきた。いずれにしても、カンボジアにおいてはインペアメントそのものを「障害」、すなわち個人が抱える問題として捉え、障害者が直面するさまざまな不利益の背景には社会にも責任があるという「障害の社会モデル」が広範な理解と支持を得るに至っていない。

●カンボジアにおける障害者数の統計

カンボジアで一九九九年に実施

された社会経済調査は、障害の態様(一四タイプからの選択回答)および原因(七タイプからの選択回答)についての設問も盛り込んだ。その結果、全人口の一・五％を障害者であると結論づけ、ほぼ同時期に行われた人口保健調査においても、障害者の割合を全人口の一・六％と結論づけている。また、二〇〇四年に実施された社会経済調査は、障害を盲、聾、哑、運動機能障害、感覚障害、精神障害、学習障害、てんかん、その他の九つの態様に分類したうえで「人口一〇〇人あたり四人が障害者」であると指摘する。さらに、態様別の障害者数として対地雷被害者四〇五万人、ポリオの後遺症による障害者六万人、聴覚障害者三〇万人(うち重度一三万人)、視覚障害者一四万四〇〇〇人(一〇万人は五〇歳以上)が存在する

という研究者の指摘がある。なお、カンボジア国内の障害当事者団体の連合体のひとつであるカンボジア障害者機構は、カンボジア全土における障害者数をおおよそ五五万人と見積もっている。

ところで、二〇〇九年九月にカンボジア国立統計研究所は、二〇〇八年に実施した最新の社会経済調査の結果として、カンボジアの全人口に占める障害者の割合は一・四四％であったと発表した。これに対して地元紙の報道として障害当事者団体から、第一に、障害の態様についての分類が狭い結果、多くの障害者が統計上障害者と見なされない、第二に、全人口に占める障害者の割合が前回の調査に比べて一・四％に「減少」したと誤解されかねず、国際機関や各国政府からカンボジアの障害者のための援助資金が減額される恐れがある、との批判と懸念が表明された。

このように、カンボジアでは頻繁に統計調査が実施されているにもかかわらず、そのつど障害の分類基準が異なっているために、同一人物が障害者に分類されたり、非障害者に分類される事態が生じており、障害者の増減や障害の態

様・原因別の動向の正確な経年変化を読み取ることができない。この背景には、調査のたびに援助機関がことなつた分類基準を提案しており、また、これに対して国立統計研究所が統一した分類基準の採用を求めている、という問題点が潜んでいる。

●障害者をめぐる行政

カンボジアにおいて障害者行政を所管する官庁は、一九九二年に発足したカンボジア暫定政府に社会福祉・労働・退役軍人庁が設置されて以来、概ね国民議会議員選挙のつどにその編成と所管事項を変更してきた。たび重なる合併と分割を経て、現行の社会福祉・退役軍人・青少年更生省が設置されたのは二〇〇三年である。また、社会福祉・退役軍人・青少年更生省とともに医療面で障害者を支援する保健省は、首都圏に八力所の医療リハビリテーション病院を擁するほかは、義肢・装具の製作、義肢装具士の養成、訓練は民間団体に委ねている。さらに、教育・青少年・スポーツ省は本省に障害児と少数民族出身者の教育を所管する特別教育局をおき、二〇〇八年には「障害児教育に関する国家

政策」を発表し、公立学校においてすべての子どもが等しく教育を受ける権利をもっていることを前提に可能なかぎり共に勉強すべきであるというインクルーシブ教育の推進、障害女児の就学率向上、障害児に関する地域社会の理解の促進、公教育における障害児のための教材・教育法開発、教員養成課程への点字、手話インストラクターの配置および教員の点字、手話習得機会の拡大を打ち出した。

他方で、一九九一年の和平達成以後、カンボジアでは国内に数多くのNGOが設立され、多岐にわたる活動を展開している。障害者にかかわる分野においても、カンボジア盲人協会、聾啞者開発計画など障害の態様別に各種の障害当事者団体が結成され、障害の予防、医療リハビリテーション、クメール標準手話の開発、職業訓練、収入向上などの活動を展開している。しかしながら、カンボジアでは行政機関、障害当事者団体ともに資金、人材の面で脆弱であり、継続的で質の高い活動を維持するためには国際機関や欧米のNGOによる協力が欠かせない、という問題を抱えている。

●国内施策における障害者

貧困の削減と国民の生活水準の向上が急務のカンボジアでは、和平成立以来「社会経済開発五カ年計画」などを策定して長・中期的な目標を設定して社会開発、経済開発に取り組んできた。これらの中で優先課題として取り上げられてこなかった障害者問題にはじめて焦点をあてたのが「地雷・不発弾被害者を含む障害者国家行動計画」(二〇〇九年～二〇一一年)である。この「国家行動計画」は、全六部からなるが、とりわけ第三部「身体的リハビリテーション」は、主にNGOが取り組んできたリハビリテーション・センターに依拠しつつ、病院等における機能回復訓練の拡充を構想し、第四部「心の支援及び社会への再統合」は、障害に起因する心的外傷後ストレス障害や鬱状態、社会からの疎外感への対処の重要性に着目して心理面の支援を拡充することを謳う。また、第五部「経済的再統合」は、障害者の生活水準の向上に裨益する職業訓練機会および小規模融資を拡充し、障害者雇用促進を目指している。

しかしながら、この「国家行動計画」は「身体的リハビリテーショ

ン」が四肢に障害をもつ地雷・不発弾被害者の身体的機能回復訓練を前提としている点など地雷・不発弾被害者を強く意識したものである。また、「国家行動計画」における事業の内容および到達目標は、機能回復訓練や職業訓練など障害者にカンボジア社会への接近を求めている反面、障害者の公務員就任を制限する公務員通則法の改正に言及していない点や障害者雇用率制度の確立、社会のバリア・フリー化を強調しておらず、カンボジア社会が障害者に歩み寄ることを目指す施策が限定的であるといわざるを得ない。

●障害者の権利に関する法的枠組み

障害者の権利をめぐってカンボジア政府は、障害者の権利宣言(一九九七年署名)、障害者世界行動計画(一九八二年署名)、国連障害者の機会均等準則(一九九三年署名)、アジア太平洋障害者の一〇年(一九九四年署名)の締約国となっているほか、二〇〇七年に「障害者の権利条約」および選択議定書に署名し、それらの批准を目指している。

他方、国内の立法動向に目を転

ずれば、現行のカンボジア王国憲法は、第三章「クメール市民の権利及び義務」に豊富な人権カテゴリーをおき、第六章「教育、社会及び文化」において社会開発に関する諸規定をもつ。また、同憲法は「カンボジア王国は、国際連合憲章、世界人権宣言並びに人権、女性の権利及び子どもの権利に関する条約及び協定が定める人権を保障し、尊重する」(第三条)ことを掲げて国際人権規範の受容を声明し、「クメール市民は、法の下に平等であり、人種、皮膚の色、性、言語、信条、宗教、政治的傾向、門地、社会的地位、財産その他の地位にかかわらず、同等の権利及び自由を有」(同条第二項)することを確認する。これらに続く各論的条項はいずれも障害者にも適用されると解される。また、「教育、文化及び社会」に関する第六章においては、子どもが教育を受ける権利(第六五条)、健康の保障と貧困者に対する無償の医療(第七二条)、子ども及び女性に対する最大限の配慮(第七三条)、傷痍軍人に対する援護(第七四条)を規定している。

右のような憲法の規定に即して、障害者関係法令は、主に軍人

を対象とする障害年金制度の整備、障害者関係機関の設置、障害の予防措置、障害者に対する不利益な取扱いの禁止、障害に関する啓発といった領域において整備されてきた。とりわけ障害の予防の領域においては、対人地雷禁止法(一九九九年)を公布、施行している。さらに、障害に関する啓発を目的として、「障害者スポーツの日」省庁間組織委員会の設置に関する大臣会議令(一九九五、一九九九年)、国家パラリンピック委員会の設置に関する大臣会議令(一九九七年)が制定されている。ところが、障害者に対する雇用上の不利益な取扱いの禁止をめぐっては、一九九七年に公布、施行された労働法には、障害者に対する雇用上の差別禁止に関して何らの規定もおかれておらず、法改正のめどもたっていないことが問題となっている。

以上のように、これまでのところカンボジアでは障害者関係法制、障害予防法制はポスト紛争国家として地雷・不発弾被害への対処を軸に展開されてきた。しかしながら、国軍兵士に対する傷痍軍人年金および国家公務員に対する障害年金の受給資格は長期にわた

る勤続を条件としており、自動的に和平協定以前に反政府諸派の武装勢力に加わっていた人々を排除するものである。したがって、今後は年金制度の公平な実施の拡大とともに、増加傾向にある交通事故や疾病の後遺症に起因する障害にも配慮した立法政策に転換し、その着実な実施を図る必要があるう。

●障害者の権利法

障害者の権利法の起草作業は、欧米の障害者支援団体の協力を得て一九九六年に着手されたが、最終案が取りまとめられて公布、施行されたのは、二〇〇九年である。

障害者の権利法は、前文および一四章六〇カ条からなり、冒頭において同法の目的が「カンボジアにおける障害者の権利の保障と伸張」(第一条)であると明記し、さらに障害者の権利と自由の保障、障害者の利益の保護、障害者に対する差別の予防・軽減・撲滅、身体的、精神的な専門的リハビリテーションを通じた障害者の完全かつ平等な社会参加を確保することであると規定する。

これらの目的を達成するため、政府は関係省庁、障害当事者団体、

雇用者ほか民間団体の代表からなる障害者活動評議会を設置して障害者政策の総合調整にあたらせ(第二章)、さらに政府として障害者に配慮した政策の策定(第三章)、治療と医療リハビリテーションを提供(第四章)し、税制上の優遇措置を講じる(第八章)。障害者の自立と社会参加にとって重要な移動、教育、雇用に関しては、第五章「公共施設のアクセス」において、公共施設へのスロープ、手すり、障害者用駐車スペース等の設置が義務づけられたが、同法施行前に建設された施設については、経過措置として改装までに五年間の猶予期間が設けられた。また、第六章「教育」において国立学校、私立学校を問わずインクルーシブ教育と障害児学級の設置を併行して推進し、手話、点字、教材、カリキュラムの開発をすすめることを謳い、私立学校に対しても障害者による学費負担の軽減を求める。また、雇用に関して第七章は、障害の有無による差別を禁じて職務遂行能力に応じた労働の権利を保障し、民間の事業者および国家机关に対して「一定の比率」での障害者の雇用を求めている。

障害者の権利法の内容は、障害



プノンペン市内では障害者全国評議会によって歩道の段差をスロープに付け替えるバリアフリー化工事がすすめられている。(プノンペン市内で筆者撮影)

者の権利条約に則して非差別、生活、アクセシビリティ、教育、雇用など障害者の日常生活に密接にかかわる規定が多数おかれた。また、法律の制定を受けて国土管理・都市化・建設省建設局長は、公共施設のバリア・フリー化の促進に向けて建設業界を積極的に指導す

る方針を表明している。その反面で、障害者の権利法には、司法へのアクセス、表現の自由・情報へのアクセス、プライバシーの尊重など障害者自身による権利の主張と外的干渉からの保護に深くかわる諸権利の保障が欠けている。また、第二〇条に定める障害者としての認定手続が医師の診断を要することは、カンボジアの医療システムの現状に照らして全土における実現可能性は低く、多くのとりわけ地方の農村に暮らす障害者が施策の網からこぼれ落ちてしまいう危険性を有する。さらに、個別具体的な権利侵害事件が生じた際の脆弱な司法機関に代替する前審査的で比較的簡便な救済申立て手段が設けられておらず、法律の実施措置を欠いていると言わざるをえない。

●今後の課題

カンボジアでは限られた統計情報から見る限りでも障害者を取り巻く環境は厳しいと言わざるを得ない。また一方で、国内的には紛争の終結から二〇年近くを経た今日なお、政府の機能は財政的、人的資源の不足から脆弱であり、これらを事実上補完し、また重要な

役割が期待されている国内の障害当事者団体、障害者支援団体も強固な人的・財政的基盤を確保しているとは考えにくい。他方で、国際的には障害者の権利保障をめぐる課題は、障害者の権利条約が成立するなどの着実な前進をみせており、カンボジアもいち早くその潮流に乗るべく障害者の権利条約に署名し、障害児教育についての政策文書を発表するなど、国際的動向を意識した国内政策の輪郭があらわれようとしている。

以上のような現状をふまえて、今後の課題を挙げておきたい。第一に、障害者の権利法についていえば、今後の運用の結果、どのような改正が加えられるか、また、法律の実施を担保するために整備される大臣会議令や関係機関の省令がどのような内容をもつか、という点に注目しなければならぬ。第二に、立法に先行して決定された「国家行動計画」が今後、法律の規定に沿うかたちでどのように実施、制度化されるか、という課題があり、そこには政策の立案・実施・評価の過程に対して障害当事者の参加をいかに保障するのか、という問題を含んでいる。第三には、教育や雇用において

現実が発生する個別具体的な紛争をいかに解決するか、という問題を制度構築の視点から検討しなければならない。

(よつもと けんじ／神戸大学大学院国際協力研究科教授)

《参考文献》

- Disability Action Council [2001] "Country Profile: Study on Persons with Disabilities (Cambodia)"
- Ministry of Education, Youth and Sports [2008] "Policy on Education for Children with Disabilities" Ministry of Education, Youth and Sports
- Ministry of Social Affairs, Veterans and Youth Rehabilitation [2009], "National Plan of Action for Persons with Disabilities, including Landmine / ERW Survivors 2009-2011" Ministry of Social Affairs, Veterans and Youth Rehabilitation
- National Institute of Statistics [2000] "Cambodia Socio-Economic Survey 1999" Ministry of Planning
- National Institute of Statistics [2001] "Cambodia Demographic and Health Survey 2000" Ministry of Planning
- National Institute of Statistics [2005] "Cambodia Socio-Economic Survey 2004 Summary Subject Report" Ministry of Planning
- Phnom Penh Post [2002] "Disabilities are not sins, Cambodia's disabled say" December 12
- Thomas, Philippa [2005] "Poverty reduction and Development in Cambodia: Enabling disabled people to play a role", Disability Knowledge and Research